

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/74125>

Please be advised that this information was generated on 2018-07-08 and may be subject to change.

JB 2008/11

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

14 november 2007, 200609416/1; LJN BB7836.

(Mr. Brink

Mr. Wiebenga

Mr. Wortmann)

1. De stichting Stichting Werkgroep Derde Merwedehaven

te Sliedrecht,

2. [appellanten sub 2] te [woonplaats],
appellanten,

en

de Minister van Verkeer en Waterstaat,
verweerder.

Vooringenomenheid

[Awb - 2:4]

» **Samenvatting**

Verweerder is medeoprichter van de stichting “Stichting Herontwikkeling Zellingwijk”, zijnde opdrachtgeefster voor de sanering. Dit betekent op zichzelf niet dat reeds hierom sprake is van vooringenomenheid in de zin van art. 2:4 Awb. Appellanten sub 2 hebben niet aannemelijk gemaakt dat het in die bepaling vervatte verbod van vooringenomenheid door verweerder is geschonden.

[beslissing/besluit](#)

» **Uitspraak**

1. Procesverloop

Bij besluit van 13 november 2006 heeft verweerder aan [vergunninghoudster] een vergunning als bedoeld in artikel 1, eerste en derde lid, van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (hierna: Wvo) in

samenhang gezien met artikel 2 van het Lozingenbesluit Wvo bodemsanering en proefbronnering, verleend voor het lozen met behulp van een werk van afvalwater op de Hollandsche IJssel, alsmede voor het op een andere wijze dan met behulp van een werk op de Hollandsche IJssel brengen van afvalstoffen, verontreinigende stoffen of schadelijke stoffen voor een periode van drie jaar. Dit besluit is op 27 november 2006 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit hebben appellante sub 1 bij brief van 28 december 2006, bij de Raad van State ingekomen op 29 december 2006, en appellanten sub 2 bij brief van 5 januari 2007, bij de Raad van State ingekomen op 6 januari 2007, beroep ingesteld. Appellante sub 1 heeft haar beroep aangevuld bij brief van 24 februari 2007. Appellanten sub 2 hebben hun beroep aangevuld bij brief van 1 februari 2007.

Bij brief van 6 april 2007 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

Bij brief van 17 juli 2007 heeft vergunninghoudster een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van partijen. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 september 2007, waar appellante sub 1, vertegenwoordigd door drs. ing. J.G. Vollenbroek en L. van Andel, appellanten sub 2, waarvan [een van de appellanten] in persoon, bijgestaan door [gemachtigde], en verweerder, vertegenwoordigd door B. van der Meer en J.D.M. Nouwen, beiden ambtenaar in dienst bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat, zijn verschenen. Voorts zijn als partij gehoord vergunninghoudster, vertegenwoordigd door mr. D.N. Broerse en mr. J.J. Peelen, beiden advocaat te

Amsterdam, drs. L. de Bruin, ir. H.H.A.G. Wevers, ir. M.H. Daan en H. Sieben en het college van burgemeester en wethouders van Ouderkerk, vertegenwoordigd door J. Lansbergen en J. den Boer, beiden ambtenaar van de gemeente.

2. Overwegingen

2.1. Het bestreden besluit heeft betrekking op een directe lozing van gezuiverd grondwater, dat vrijkomt bij de uitvoering van een bodemsanering, en lozingen anders dan met een werk, die het gevolg zijn van morsverliezen en stofemissies bij overslagactiviteiten ter plaatse van een los- en laadkade, op de Hollandsche IJssel in Gouderak, gemeente Ouderkerk.

2.2. Ingevolge artikel 20.1, eerste en derde lid, van de Wet milieubeheer kan, voor zover hier van belang, een belanghebbende tegen een besluit op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Ingevolge artikel 1:2, derde lid, van de Awb worden ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

2.2.1. Een rechtspersoon wordt als belanghebbende aangemerkt als cumulatief aan de eisen van artikel 1:2, derde lid, van de Awb, wordt voldaan. De desbetreffende belangen moeten zowel tot haar doelstellingen als tot haar feitelijke werkzaamheden behoren.

Op grond van de statuten, zoals deze luiden ten tijde van het instellen van beroep door appellante sub 1, richt zij zich, voor zover hier van belang, op het bevorderen en beschermen van het (leef)milieu als bedoeld in artikel 2, eerste lid, aanhef en onder a, van de statuten, waarbij haar werkgebied Sliedrecht bestrijkt. Zij tracht haar doel te bereiken door het (leef)milieu aldaar te beschermen tegen negatieve effecten vanwege met name activiteiten, waaronder het storten van afvalstoffen, gesitueerd op en rond het industrieterrein “De Staart” en “De Baanhoekweg” en de Derde Merwedehaven die naar hun aard het (leef)milieu in Sliedrecht kunnen beïnvloeden.

2.2.2. De eerder genoemde lozingen vinden plaats op aanzienlijke afstand van Sliedrecht. Tevens is deze gemeente niet gelegen in het stroomgebied van de Hollandsche IJssel. Het is dan ook uitgesloten dat de lozingen waarvoor vergunning is verleend, het leefmilieu in Sliedrecht kunnen beïnvloeden. Er is diengevolge, zoals wel is vereist, geen rechtstreekse betrokkenheid bij het voornoemde besluit. Gelet op het in de statuten neergelegde doel kan hetgeen appellante sub 1 heeft aangevoerd met betrekking tot haar vermeende feitelijke werkzaamheden buiten het hiervoor genoemde werkgebied, wat daar verder ook van zij, niet tot een ander oordeel leiden.

2.2.3. Gezien het vorenstaande kan appellante sub 1 ten aanzien van het bestreden besluit niet worden aangemerkt als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb. Uit het vorenstaande volgt dat haar beroep niet-ontvankelijk is.

2.3. De Combinatie stelt zich op het standpunt dat het beroep van appellanten sub 2 niet-ontvankelijk moet worden verklaard voor zover het de beroepsgrond betreft dat verweerder een toekomstige

binnendijkse aanstorting ten onrechte niet bij de besluitvorming heeft betrokken.

2.3.1. Ingevolge artikel 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht, voor zover hier van belang, kan geen beroep worden ingesteld door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijzen als bedoeld in artikel 3:15 naar voren heeft gebracht.

Dit artikel moet aldus worden uitgelegd dat een belanghebbende geen beroep kan instellen tegen onderdelen van een besluit waarover hij geen zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij het niet naar voren brengen van een zienswijze hem redelijkerwijs niet kan worden verweten.

Bij besluiten inzake een Wvo-vergunning zijn uitsluitend beslissingen omtrent afzonderlijke lozingen als zelfstandig te beschouwen besluitonderdelen te onderscheiden.

Nu de beroepsgrond inzake de binnendijkse aanstorting geen betrekking heeft op een besluitonderdeel als hiervoor bedoeld, staat artikel 6:13 van de Awb er niet aan in de weg dat deze grond eerst in beroep wordt aangevoerd. Anders dan verweerder stelt bestaat dan ook geen grond het beroep op dit punt niet-ontvankelijk te verklaren. Evenwel faalt het beroep in zoverre nu deze beroepsgrond geen aspect betreft dat bij de besluitvorming omtrent vergunningverlening krachtens de Wvo aan de orde kan komen.

2.4. Appellanten sub 2 betogen dat verweerder zijn taak niet zonder vooringenomenheid heeft vervuld.

2.4.1. Verweerder is medeoprichter van de stichting “Stichting Herontwikkeling Zellingwijk”, zijnde opdrachtgeefster voor de sanering. Dit betekent op zichzelf niet dat reeds hierom sprake is van vooringenomenheid in de zin van artikel 2:4 van de Awb. Appellanten sub 2 hebben

niet aannemelijk gemaakt dat het in die bepaling vervatte verbod van vooringenomenheid door verweerder is geschonden. Deze beroepsgrond faalt.

2.5. Voor zover appellanten sub 2 betogen dat verweerder ten onrechte de EG-regelgeving niet heeft betrokken bij de besluitvorming, overweegt de Afdeling dat deze beroepsgrond reeds faalt omdat zij niet hebben geconcretiseerd welke Europese regelgeving mogelijk in het geding zou zijn en waarom de Wvo daarmee niet in overeenstemming zou zijn.

2.6. Ingevolge artikel 1, vijfde lid, van de Wvo worden aan een vergunning voorschriften verbonden tot bescherming van de belangen, waarvoor het vereiste van vergunning is gesteld. Ingevolge artikel 7, vijfde lid, van de Wvo zijn met betrekking tot een vergunning, als de onderhavige, onder meer de artikelen 8.10 en 8.11 van de Wet milieubeheer van overeenkomstige toepassing.

Artikel 8.10, eerste lid, van de Wet milieubeheer bepaalt dat de vergunning slechts in het belang van de bescherming van het milieu kan worden geweigerd. Het tweede lid, aanhef en onder a, van dit artikel bepaalt dat de vergunning in ieder geval wordt geweigerd indien door verlening daarvan niet kan worden bereikt dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast.

Ingevolge artikel 8.11, tweede lid, van de Wet milieubeheer kan een vergunning in het belang van de bescherming van het milieu onder beperkingen worden verleend. Ingevolge het derde lid van dit artikel worden in het belang van het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu aan de vergunning de voorschriften verbonden die nodig zijn om de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken, te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk – bij

voorkeur bij de bron – te beperken en ongedaan te maken. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast. Uit artikel 8.11, tweede en derde lid, volgt dat de vergunning moet worden geweigerd indien de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken door het stellen van voorschriften en beperkingen niet kunnen worden voorkomen dan wel niet voldoende kunnen worden beperkt.

Bij de toepassing van de hiervoor genoemde bepalingen komt verweerder een zekere beoordelingsvrijheid toe.

2.7. Voor zover appellanten sub 2 betogen dat verweerder gelden ter beschikking had moeten stellen om een contra-expertise te kunnen verrichten, overweegt de Afdeling dat de Wvo noch enig andere geschreven of ongeschreven regel hiertoe verplicht.

2.8. Voor zover appellanten sub 2 betogen dat het te lozen afvalwater vanwege de bodemsanering eveneens zal worden geloosd op het riool dan wel het binnendijks oppervlaktewater, overweegt de Afdeling dat uit het dictum van het bestreden besluit, voor zover hier van belang, volgt dat alleen wordt geloosd op de Hollandsche IJssel. De beroepsgrond mist feitelijke grondslag.

2.9. Appellanten sub 2 betogen dat de vergunning onvoldoende bescherming biedt in geval van calamiteiten.

2.9.1. In voorschrift 6 van de vergunning is, kort weergegeven, bepaald dat vergunninghouder onmiddellijk maatregelen moet treffen indien als gevolg van een ongewoon voorval nadelige gevolgen voor het oppervlaktewater zijn ontstaan of dreigen te ontstaan. Tevens is in het voorschrift bepaald dat vergunninghouder de waterbeheerder onmiddellijk in kennis stelt van een

dergelijk ongewoon voorval en de in dat kader getroffen maatregelen. De Afdeling ziet in hetgeen appellanten sub 2 betogen geen grond voor het oordeel dat verweerder zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de vergunning op dit punt voldoende bescherming biedt in geval van calamiteiten. Deze beroepsgrond faalt.

2.10. Het beroep van appellante sub 1 is niet-ontvankelijk. Het beroep van appellanten sub 2 is ongegrond.

2.11. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I verklaart het beroep van appellante sub 1 niet-ontvankelijk;

II verklaart het beroep van appellanten sub 2 ongegrond.

» Noot

1. In het midden van de jaren vijftig van de twintigste eeuw wordt besloten de “zellingen”, dit zijn laaggelegen buitendijkse gebieden, langs de Hollandsche IJssel op te hogen. Die ophoging zou geschieden met normaal huis-, straat-, fabrieks- en landbouwvuil alsmede puin en koolas uit voornamelijk de regio Rotterdam. Op deze wijze werd tevens door de langs de Hollandsche IJssel gelegen gemeenten grond verworven voor bedrijfs- en huisvesting. In de praktijk bleek echter dat er ook zwaar vervuilende stoffen als olie en chemicaliën werden gestort. Hoewel er vele signalen kwamen dat er sprake zou zijn van ernstige vervuiling, werd de in Gouderak gelegen

zelling afgedekt met een kleilaag waarna in 1960 werd begonnen met de bouw van woningen. Ter plaatse verrees de Zellingwijk.

Nadat rond 1980 de ernstige bodemverontreiniging in een woonwijk te Lekkerkerk in het nieuws kwam, leidde dit tot aandacht voor het “giftige” verleden van de Zellingwijk. Uit een onderzoek van de provincie Zuid-Holland in 1981 blijkt dat sprake is van ernstige bodemverontreiniging welke een negatief effect heeft op het grondwater en het water van de Hollandsche IJssel. Dit alles heeft er toe geleid dat besloten wordt tot sloop van de Zellingwijk. Begin jaren negentig komt men tot het inzicht dat de sanering van de Zellingwijk niet los kan worden gezien van een nog veel groter project, namelijk de aanpak van de verontreiniging van de Hollandsche IJssel. Er wordt een samenwerkingsverband opgezet van zes langs de Hollandsche IJssel gelegen gemeenten, de provincie Zuid-Holland, drie waterkwaliteitsbeheerders, de Ministeries van VROM en Verkeer en Waterstaat.

Het samenwerkingsverband komt met het project Hollandsche IJssel, resulterend in een Uitvoeringscontract Hollandsche IJssel 1999-2010 (www.schoner mooier.nl). Het project omvat 45 zellingen en vervuilde oevers langs de Hollandsche IJssel die moeten gesaneerd en heringericht. De Zellingwijk is één van de deelprojecten. Voor deze wijk wordt een nieuw concept beproefd, namelijk een geïntegreerde aanpak en aanbesteding van bodemsanering en herontwikkeling. Vanwege de omvang en complexiteit van het totale project “de Zellingwijk” wordt in 2002 de Stichting Herontwikkeling Zellingwijk (hierna: SHZ) als onderdeel van het Project Hollandsche IJssel opgericht. De SHZ houdt zich bezig met de sanering en herontwikkeling van de Zellingwijk. Eind 2004 heeft de SHZ de aanbestedingsprocedure van het project de Zellingwijk afgerond. De SHZ geeft de Combinatie Boskalis Heijmans

Herontwikkeling Zellingwijk opdracht voor de sanering en herontwikkeling, welke de hierna genoemde vergunninghoudster is. Voor de informatie van het voorafgaande is gebruikgemaakt van de website www.zellingwijk.nl.

2. Om daadwerkelijk te kunnen beginnen met de sanering zijn vier besluiten benodigd. Ten eerste is op grond van art. 39 Wet bodembescherming de instemming met het saneringsplan vereist van gedeputeerde staten van Zuid-Holland. De uitspraak naar aanleiding van dat besluit is opgenomen onder «JB» 2008/4, m.nt. AB. Het tweede besluit betreft de hier aan de orde zijnde zaak waarin een vergunning van de Minister van Verkeer en Waterstaat op grond van art. 1 leden 1 en 3 Wet verontreiniging oppervlaktewateren is verkregen. Daarnaast hebben gedeputeerde staten van Zuid-Holland een vergunning verleend op grond van art. 14 Grondwaterwet en een vergunning op grond van art. 8.1 jo. 8.2 Wet Milieubeheer. Die twee zaken van gelijke datum als de hier besproken zaak, zijn te vinden onder nummer 200700171/1 respectievelijk 200609413/1.

In alle vier de zaken is met betrekking tot art. 2:4 Awb aangevoerd dat verweerder, de Minister van Verkeer en Waterstaat respectievelijk het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland als medeoprichter van SHZ, zijn taak niet zonder vooringenomenheid heeft vervuld. De Afdeling doet dit betoog af met dezelfde overweging, zoals in de hier afgedrukte zaak in r.o. 2.4.1. Het feit dat verweerder medeoprichter is van SHZ, betekent op zichzelf nog niet dat reeds om die reden sprake is van vooringenomenheid in de zin van art. 2:4 Awb. Bovendien is door appellanten onvoldoende aangevoerd waaruit zou blijken dat sprake is van vooringenomenheid.

3. Het gaat hier om een geval waarin het gedrag van het bestuursorgaan zelf ter

discussie staat. Met andere woorden: de toepassing van art. 2:4 lid 1 Awb. De jurisprudentie hierover is schaars (A.R. Neerhof, 'De reikwijdte van het verbod van vooringenomenheid', «JBplus» 2004, p. 38.). Het tweede lid richt zich ook tot het bestuursorgaan, maar vormt een uitwerking van het eerste lid. Volgens die bepaling moet voorkomen worden dat personen, bijvoorbeeld een lid van het bestuursorgaan zelf of daarvoor werkzame ambtenaren, met een persoonlijk belang de besluitvorming beïnvloeden. Dit kan zich mogelijk voordoen indien in het bestuur van SHZ leden van gedeputeerde staten zitten of een ambtenaar die werkzaam is onder de Minister van Verkeer en Waterstaat of het college. In het bestuur van de stichting zitten twee wethouders, één van de gemeente Rijnwoude respectievelijk één van de gemeente Ouderkerk en een ambtenaar die directeur Speciale Projecten is bij de provincie Zuid-Holland. In het laatste geval moet volgens art. 2:4 lid 2 Awb worden voorkomen dat de betreffende ambtenaar betrokken is bij de provinciale besluitvormingsprocedures waarbij de SHZ een rol speelt. In die lijn ABRS 28 juli 2004, «JB» 2004/319, m.nt. dzz. Het ging daar om een burgemeester die voorzitter was van een stichtingsbestuur terwijl een verzoek om handhaving was ingediend gericht tegen de stichting. Het verzoek werd door het college van B&W afgewezen. In casu waren voldoende omstandigheden aanwezig om de invloed van de burgemeester op de besluitvorming van het college te beperkt te achten.

4. Het eerste lid van art. 2:4 Awb heeft niet de strekking te voorkomen dat een bestuursorgaan handelt vanuit bepaalde politieke beleidskeuzes (PG Awb I, p. 179). Zolang het bestuursorgaan handelt vanuit het algemeen belang, is daar ook niets mis mee (A.M.L. Jansen en J.A.F. Peters, Commentaar Algemene wet bestuursrecht, aant. 3 op art. 2:4). Ook al staat vast dat een bestuursorgaan of de rechtspersoon waartoe het behoort, heeft geïnvesteerd in

een bepaald project, wil dit nog niet zeggen dat bij daarvoor benodigde besluiten gehandeld wordt met vooringenomenheid. Er zijn enkele voorbeelden uit de jurisprudentie dat hier enige ruimte is. In ABRS 24 december 1998, AB 1999, 153, m.nt. ChB en J.W. van de Gronden, ging het om een aanvraag ontheffing voor afvalvervoer. Het feit dat het bestuur van de NV Afvalzorg bestond uit provinciale bestuurders en het feit dat de provincie een dominante rol speelde op de markt van eindverwerking van afvalstoffen, betekende nog niet dat het college van gedeputeerde staten vooringenomen was. In ABRS 19 januari 1999, AB 1999, 257, m.nt. Jst, was sprake van een overeenkomst tussen de gemeente Hengelo en een exploitatiemaatschappij met als doel bedrijfsverplaatsing te realiseren waarvoor een bestemmingsplanherziening benodigd was. Dit dwingt niet tot de conclusie dat de gemeenteraad met vooringenomenheid het bestemmingsplan heeft vastgesteld. In ABRS 6 augustus 2003, Gst. 2004, 198, m.nt. J.M.H.F. Teunissen, werd betoogd dat het college van B&W zich te zeer gecommitteerd had middels een convenant. Dit convenant bevat volgens de Afdeling een inspanningsverbintenis welke past binnen het beleid van het gemeentebestuur. Bij de ter uitvoering van het convenant verleende sloopvergunningen kan dan ook niet worden gezegd dat binding van het college aan het convenant leidt tot de conclusie dat sprake is van vooringenomenheid van de zijde van het college.

5. De jurisprudentie en de toelichting op art. 2:4 lid 1 Awb overziend, is het geen verrassing dat de Afdeling in de onderhavige zaak concludeert dat geen sprake is van vooringenomenheid van de zijde van de Minister van Verkeer en Waterstaat. Het feit dat hij zich mede heeft gecommitteerd aan het project 'de Zellingwijk' en daarvoor mee heeft gewerkt aan de oprichting van de Stichting Herontwikkeling Zellingwijk, is

onvoldoende om aan te nemen dat sprake is van vooringenomenheid bij de verlening van de vergunning. Dit commitment van de minister past overigens ook in het beleid om bodemverontreiniging te saneren (Kamerstukken II 2004/05, 30 015, nrs. 1-2, inzake Voortgang bodemsanering).

LJMT

Tot slot speelt er nog een ander element waarop gewezen dient te worden. In ABRIS 1 november 1999, «JB» 1999/300, werd er door de Afdeling op gewezen dat sprake kan zijn van zogenaamde parallelle belangen. In casu was een wethouder van de gemeente Westerschouwen-Duiveland voorzitter van het bestuur van Stichting Renesse, die een belang had bij de vaststelling van een bestemmingsplan. Op grond van de statuten van die stichting oordeelde de Afdeling dat met hetgeen door de stichting wordt verricht, belangen worden gediend die overeenstemmen met het publieke gemeentelijke belang. Hieruit werd geconcludeerd dat de omstandigheid dat de wethouder voorzitter van de stichting was, niet betekende dat hij zich had ingelaten met belangen die niet verenigbaar waren met de belangen die hij als wethouder had te behartigen. Het verschijnsel van parallelle belangen speelt op soortgelijke wijze een rol bij de interpretatie van de tegenstrijdigbelangregeling van art. 2:256 BW. Zie recent HR 29 juni 2007, NJ 2007, 420, m.nt. Ma, waarover ook R.F. Hofstede, 'Over parallelle belangen en tegenstrijdige belangen', Tijdschrift voor de ondernemingspraktijk, 2007, nr. 7, p. 290-295. De gedachte van parallelle belangen gaat ook in de onderhavige zaak op. SHZ houdt zich enkel bezig met de sanering en herontwikkeling van de Zellingwijk. Dit is een belang dat de Minister van Verkeer en Waterstaat, en in de andere zaken het college van gedeputeerde staten, als bestuursorgaan mede had te dienen en daarmee parallel loopt. Vanuit die optiek bezien kan eveneens niet gezegd worden dat er sprake is van vooringenomenheid.